

Soziale Sicherung in Westeuropa: soziologische Gesichtspunkte zur Entstehung, zur gegenwärtigen Situation und zum Vergleich der Systeme sozialer Sicherheit

Ferber, Christian von

Veröffentlichungsversion / Published Version
Sammelwerksbeitrag / collection article

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Ferber, C. v. (1979). Soziale Sicherung in Westeuropa: soziologische Gesichtspunkte zur Entstehung, zur gegenwärtigen Situation und zum Vergleich der Systeme sozialer Sicherheit. In J. Matthes (Hrsg.), *Sozialer Wandel in Westeuropa: Verhandlungen des 19. Deutschen Soziologentages in Berlin 1979* (S. 744-766). Frankfurt am Main: Campus Verl. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-136531>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Christian von Ferber

Soziale Sicherung in Westeuropa

Soziologische Gesichtspunkte zur Entstehung, zur gegenwärtigen Situation und zum Vergleich der Systeme sozialer Sicherheit

1. Vorbemerkung.

Die Themenstellung für einen einleitenden Überblick enthält drei Vorentscheidungen, die eingangs bewußt gemacht werden sollten. Es sind dies:

- die Beschränkung der Themenstellung auf die Lage in Westeuropa,
- das primär-soziologische Erkenntnisinteresse und schließlich
- der Zwang zur Abstraktion, der in der Aufforderung liegt, über die konkreten, historisch gewordenen Systeme sozialer Sicherheit der europäischen Länder verallgemeinernde Aussagen zu machen.

- a. Die Beschränkung auf die Sozialpolitik der westeuropäischen Staaten schließt einen Vergleich mit der Sozialpolitik der sozialistischen Länder aus. Diese Entscheidung hat Konsequenzen für die mit der Fragestellung indizierte Methode des interkulturellen Vergleichs. Eine Beschränkung auf die Systeme sozialer Sicherung in Westeuropa begibt sich in einem wesentlichen Punkt einer möglichen Kontrolle ihrer Aussagen. Es gehört zu den gegenwärtig umstrittenen Fragen, ob bestimmte Erscheinungsformen der sozialen Sicherheit von der Wirtschafts- und Arbeitsverfassung, also von dem geltenden politischen System abhängig sind oder ob sie durch das Stadium des Industrialisierungsprozesses, also durch einen historischen Prozeß bedingt sind, dessen Wirkungen wir unabhängig von der politischen Verfassung der Gesellschaft beobachten können. Für einen solchen Vergleich wäre die Materiallage verhältnismäßig günstig, da für die beiden deutschen Staaten ausführliche Analysen vorliegen.¹⁾

- b. Das primär-soziologische Erkenntnisinteresse an den Systemen sozialer Sicherheit in den Staaten Westeuropas ist weitgehend darauf angewiesen, den kategorialen Rahmen allererst zu entwickeln, und zwar ohne ausreichende empirische Kontrolle. Eine soziologische Analyse kommt nämlich mit den Systematisierungen der Sozialpolitik, wie sie seit mehr als zwei Jahrzehnten durch die Institutionen der europäischen Wirtschaftsgemeinschaft vorangetrieben werden, nur zum geringeren Teil zur Deckung.²⁾ Sie kann für ihre Erkenntnisinteressen von den Statistiken und Materialien der europäischen Behörden nur in geringem Umfange Gebrauch machen.

Die sozialpolitischen Informationsbedürfnisse der europäischen Wirtschaftsgemeinschaft orientieren sich an pragmatischen Zielen wie der Harmonisierung der Sozialleistungen oder der Standardisierung der statistischen Erfassung der Sozialausgaben. Ohne die Bedeutung solcher auch unmittelbar politisch verwertbarer Analysen damit verkleinern zu wollen, stellen wir fest, daß der wissenschaftliche, insbesondere der soziologische Ertrag der Studien der europäischen Wirtschaftsgemeinschaft gering ist. Vor allem bleiben wichtige, den Soziologen interessierende Fragen unbeantwortet. Sie betreffen die Systeme sozialer Sicherheit als einen Bestandteil des historischen Gesellschaftsprozesses. In erster Annäherung können wir drei Erkenntnisinteressen unterscheiden

- die Frage nach den gesellschaftlichen Bedingungen, die zur Entstehung, zum Bestand und zur Dynamik der Systeme sozialer Sicherheit beitragen,
- die Frage nach den Beziehungen zu den Strukturen der Gesellschaft, also nach Abhängigkeiten, Interdependenzen und Autonomie der Systeme sozialer Sicherheit im Verhältnis zu anderen Teilsystemen der Gesellschaft,
- die Frage nach dem spezifischen Beitrag der Systeme sozialer Sicherheit zum historischen Gesellschafts-prozeß.

Die letzte Frage wird in der Vorankündigung zu dieser Veranstaltung unter der Formulierung angesprochen:

"Institutionalisierte soziale Sicherheit (staatliche Sozialpolitik) als ein, wenn nicht sogar der entscheidende Integrationsmechanismus westlicher Industriegesellschaften".

Eine Bearbeitung dieser für den Soziologen zentralen Fragen setzt eine Verständigung über die Kategorien der Analyse voraus. Welche analytischen Kategorien stehen dem Soziologen gegenwärtig zur Verfügung, um z.B. auf die Frage, ob - und wenn ja - auf welche Weise die staatliche Sozialpolitik zur Integration westlicher Industriegesellschaften entscheidend beiträgt, einigermaßen stichhaltige Argumente vorzubringen. Ich möchte hier die Behauptung vertreten, daß wir uns bei der Entwicklung des analytischen Instrumentariums noch im Stadium der Hypothesensammlung und -gewinnung befinden.

- c. Die dritte und letzte Vorentscheidung für die Fragenstellung betrifft die Vorgabe der Abstraktionsebene. Die Systeme sozialer Sicherheit in den westeuropäischen Ländern sind mit deren nationaler Geschichte aufs engste verknüpft. Zwar hat es in der Entstehungsgeschichte der Systeme sozialer Sicherheit gegenseitige Anregungen, ja zum Teil auch die Übernahme von Institutionen gegeben, dennoch ist die Entwicklung der Sozialpolitik bis in die Gegenwart hinein durch nationale Sonderinteressen bestimmt. So läßt sich beispielsweise die staatliche Sozialpolitik als ein gesellschaftlicher Integrationsmechanismus nicht ohne weiteres von dem gegebenen innenpolitischen Zusammenhang der europäischen Staaten ablösen. Die verallgemeinernde Frage nach der gesellschaftlich integrierenden Wirkung sozialer Sicherheit setzt voraus, daß diese Integrationsleistung irgendwie unabhängig von dem nationalstaatlichen Integrationszusammenhang zustande kommt. Die soziologische Frage nach den allgemeinen, die nationalen Besonderheiten übergreifenden Strukturen staatlicher Sozialpolitik er-

zwingt daher eine Abstraktionsebene, deren Tragfähigkeit für verifizierbare Aussagen sich noch herausstellen muß.

2. Zur Soziogenese der Systeme sozialer Sicherheit.

2.1 Historische Gegebenheiten.

Die Untersuchung der gesellschaftlichen Bedingungen, unter denen in den westeuropäischen Ländern die Systeme sozialer Sicherheit entstanden sind, wird zweckmäßigerweise von drei historischen Tatsachen ausgehen, die bis in die Gegenwart hinein die Diskussion um die Harmonisierung der westeuropäischen Sozialpolitik beeinflussen. Es sind dies

- die sozialen Probleme, die den Einstieg für die sozialpolitische Intervention des Staates eröffneten - in der deutschen Sozialpolitik als "Arbeiterfrage" bezeichnet. Sie betreffen die Gesundheits-, insbesondere die Unfallgefährdung in der industriellen Produktion und das materielle Existenzrisiko der Industriearbeiterschaft.
- der nationalstaatliche Rahmen, in dem sich die Systeme sozialer Sicherheit entfaltet haben,
- der Problemwandel, der mit der Einbeziehung der gesamten Bevölkerung des Staatsgebietes in die soziale Sicherung eingetreten ist. Der Beveridge-Plan (1942) ³⁾ markiert den historischen Einschnitt.

a. Die sozialen Probleme, bei denen die staatliche Sozialpolitik einsetzt, sind der Arbeiterschutz und die Einkommenssicherung für die Lohnarbeiter in den Industriebetrieben. Die Unfallgefahren der industriellen Produktionsweisen und das Einkommensrisiko der kapitalistischen Lohnarbeit führen zur staatlichen Intervention in die Arbeitsverfassung und die Einkommensverwendung. Für die Entstehung der Systeme sozialer Sicherheit hat diese Ausgangskonstellation zwei bis in die Gegenwart hinein wirksame Konsequenzen

- die partikularistische Orientierung an der Interessenlage

- der Industriearbeiter bzw. für die entfalteten Systeme sozialer Sicherheit an den Interessen von Erwerbstätigen-Gruppen,
- die Beteiligung der Arbeitgeber an der Verwaltung und Organisation der sozialen Sicherheit.
- b. Der nationalstaatliche Rahmen, in dem die kapitalistische Entwicklung und die sozialpolitischen Interventionen eingebunden sind, bestimmt den Zeitpunkt, zu dem in den einzelnen westeuropäischen Ländern der Staat interveniert und beeinflusst die organisatorischen Formen, die für sozialpolitische Maßnahmen durchgesetzt werden. In diesem Sinne hängt es von der jeweiligen innenpolitischen Konstellation ab, wann in den einzelnen westeuropäischen Ländern bestimmte sozialpolitische Gesetze erlassen und welche organisatorischen Lösungen gefunden werden. Es besteht für die Entstehungsbedingungen nur eine geringe Abhängigkeit der Gesetzgebung von dem jeweiligen Stand der Industrialisierung (gemessen an dem Beitrag der Industrieproduktion zum Bruttosozialprodukt oder am Anteil der Beschäftigten außerhalb der Landwirtschaft). Auch gibt es keinen Sachzwang für spezifische organisatorische Lösungen.⁴⁾

Die Bindung der Systeme sozialer Sicherheit an den nationalstaatlichen Rahmen hat für unsere Überlegungen die Konsequenz, daß wir die Orientierungs- und Vorbildrolle beachten müssen, die verschiedenen Ländern bei der Entwicklung der Systeme sozialer Sicherheit in Westeuropa zukommt. Die Übernahme einer Orientierungs- und Vorbildrolle kann zweierlei bedeuten. Das System der sozialen Sicherheit eines Landes beeinflusst die sozialpolitische Diskussion in den übrigen Ländern oder ein als vorbildlich angesehenes System Sozialer Sicherheit wird an die spezifischen Bedingungen des eigenen Landes angepaßt. So spielt etwa für die Epoche bis 1933 die Sozialversicherung des Deutschen Reiches eine orientierende Rolle. Nach dem Zweiten Weltkrieg wird die sozialpolitische Gesetzgebung

der westeuropäischen Länder stark von dem Beveridge-Plan beeinflusst.

Mit dem politischen Handlungsspielraum, der für die sozialstaatliche Intervention hinsichtlich des Zeitpunktes und hinsichtlich der organisatorischen Lösungen besteht, hängt eine weitere, dritte historische Tatsache auf das engste zusammen:

- c. Die Definition sozialer Probleme, die die staatliche Intervention herausfordern und begründen, erweitert sich und gewinnt eine grundsätzlich neue Perspektive, indem die gesamte Bevölkerung als Zielpopulation für die soziale Sicherheit gesetzt wird. Die Staatszugehörigkeit, nicht länger ausschließlich die Merkmale der Stellung im gesellschaftlichen Produktionsprozeß steckt den Personenkreis ab, für den soziale Sicherheit gewährleistet wird. Damit entfällt eine bis dahin vorherrschende Begründung der Sozialpolitik, daß nämlich die soziale Sicherheit die Klassenlage der Industriearbeiterschaft ausgleichen und verändern solle. Staatliche Sozialpolitik ist nicht länger ausschließlich eine Antwort auf die Arbeiterfrage. Oder wie der Beveridge-Plan die neue Perspektive der sozialen Sicherheit formuliert hat: "Der Plan umfaßt alle Bürger ohne obere Einkommensgrenze ... Er ist ein hinsichtlich der Personen und der Bedürfnisse allumfassender Plan." Er unterscheidet nach der Beziehung zum System sozialer Sicherheit die folgenden Klassen von Personen:
 - "Im Hinblick auf die soziale Sicherheit zerfällt die Bevölkerung in vier Hauptklassen des arbeitsfähigen Alters und zwei weiteren Klassen unterhalb und oberhalb des arbeitsfähigen Alters, wie folgt:
 - a) Arbeitnehmer, d.h. Personen, deren normale Beschäftigung Arbeit im Rahmen eines Dienstvertrages ist;
 - b) andere Erwerbstätige, einschließlich der Arbeitgeber, Gewerbetreibenden und selbständigen Arbeitern aller Arten;

- c) Hausfrauen, d.h. verheiratete Frauen im arbeitsfähigen Alter;
- d) andere im arbeitsfähigen Alter, die keine Erwerbstätigkeit ausüben;
- e) unterhalb des arbeitsfähigen Alters;
- f) im Ruhestand über dem arbeitsfähigen Alter." 5)

Dieser Wandel in der Perspektive auf die sozialen Probleme, die die Systeme sozialer Sicherheit rechtfertigen und ihre Funktionen begründen, verändert jedoch nicht allein die ideologische Rechtfertigung der Sozialpolitik, sondern zieht auch erhebliche Konsequenzen für die Organisation der sozialen Sicherheit nach sich. Eine Organisation der sozialen Sicherheit, die auf die Bevölkerung bezogen und nicht länger auf Funktions- oder Statusgruppen der Erwerbsbevölkerung beschränkt ist, kann in dreierlei Hinsicht alternative Organisationsformen entwickeln:

- Sie kann eine, dem regionalen Bedarf entsprechende differenzierte Versorgung der Bevölkerung mit sozialen und medizinischen Dienstleistungen aufbauen. Sie besitzt daher eine wesentlich größere Leistungsfähigkeit in der Koordination beruflich spezialisierter und professionalisierter Dienste. Ein nach Funktions- und Statusgruppen der Erwerbsbevölkerung gegliedertes System der sozialen Sicherheit dagegen muß zunächst eine Koordination unter seinen verschiedenen Trägerorganisationen vornehmen, ehe es an eine Koordination der von ihm finanzierten sozialen und medizinischen Dienste denken kann.
- Eine bevölkerungsbezogene Organisation der sozialen Sicherheit verringert die Bedeutung von Sondersystemen für soziale Randgruppen. Diese werden von Systemen sozialer Sicherheit, die nach Funktions- und Statusgruppen der Erwerbsbevölkerung gegliedert sind, in weit höherem Maße freigesetzt und machen hier eine, in der

Regel sozial diskriminierende Versorgung über Sondersysteme notwendig.

- Eine bevölkerungsbezogene Orientierung erleichtert die Repräsentation breiter Bevölkerungsgruppen an der Selbstverwaltung, während die Orientierung von Systemen sozialer Sicherheit an der Erwerbsbevölkerung bereits die nichterwerbstätige Bevölkerung von der Teilnahme an der Selbstverwaltung ausschließt, obwohl diese wie die Familienangehörigen auch zum Kreis der Anspruchsberechtigten gehört. Ferner führen sie aus der Tradition heraus zu einer Überrepräsentation der Arbeitgeber in der Selbstverwaltung.

Die genannten Organisationsvorteile bevölkerungsbezogener Systeme sozialer Sicherheit gegenüber solchen, die sich an Erwerbsgruppen orientieren, ergeben sich vor allem für die Bereitstellung medizinischer und sozialer Dienstleistungen. Doch darf dabei nicht übersehen werden, daß soziale Systeme, die die Mitgliedschaft über Merkmale der Erwerbstätigkeit begründen, den Familienlastenausgleich ausblenden. Ausreichende Sozialisationsbedingungen für alle Kinder, gleiche Voraussetzungen für Schwangerschaftsvorsorge und Mutterschaftsfürsorge für alle Mütter sowie gleiche Voraussetzungen der Altersversorgung für alle Frauen kann ein an Merkmalen der Erwerbstätigkeit orientiertes System sozialer Sicherheit nicht garantieren.

2.2 Soziologische Gesichtspunkte

Unter soziologischer Perspektive können wir die Entstehungs- und Entwicklungsgeschichte der Systeme sozialer Sicherheit in den westeuropäischen Ländern den folgenden theoretischen Gesichtspunkten zuordnen.

Entstehung und Entwicklung der Systeme sozialer Sicherheit folgen einem Muster, für das wir soziologisch die

Bezeichnung Herausbildung von Institutionen verwenden. Dabei können wir uns auf einige Merkmale stützen, die übereinstimmend immer wieder genannt werden⁶⁾ Es sind dies:

- die Beziehung der Institutionen auf elementare individuelle Bedürfnisse. Institutionen sozialer Sicherheit stellen die Befriedigungschancen für eine breite Palette von Existenzbedürfnissen auf Dauer. Der Bezug auf individuelle und für den Zweck der kollektiven Abdeckung standardisierbare Bedürfnisse macht die Basis ihrer Organisation aus. Diese Tatsache bildet eine der Voraussetzungen für wichtige zwischenstaatliche Regelungen wie das Übereinkommen Nr. 102 der Internationalen Arbeitsorganisation aus dem Jahre 1952, das Mindestnormen der sozialen Sicherheit festlegt.⁷⁾

- Die funktionale Begründung der Institutionen in der Sozialstruktur. Die Institutionen sozialer Sicherheit erfüllen Funktionen, die andernfalls bei der Familie, bei lokalen Fürsorgeverbänden, den Wirtschaftsbetrieben und bei dem politischen Herrschaftsverband liegen würden. Die Verselbständigung der Institutionen sozialer Sicherheit entlastet die genannten gesellschaftlichen Teilbereiche von eigenen Aktivitäten, ohne sie jedoch aus den Aufgaben der sozialen Sicherheit gänzlich zu entlassen. Die Institutionen sozialer Sicherheit bilden im Zuge ihrer Verselbständigung ein Netz von Beziehungen zu den Familienhaushalten, zu den Wirtschaftsbetrieben und zum politischen Herrschaftsverband aus. Dieses Beziehungsnetz liegt für die Einkommensverteilung sowie für die Finanzierung und die Organisation sozialer und medizinischer Dienstleistungen offen. In dieser Hinsicht bildet es den Gegenstand ökonometrischer Bearbeitung. Weniger deutlich bewußt, weil ihnen in geringerem Umfang bisher Beachtung geschenkt wurde, sind die Verflechtungen, die über die Organisationsbeziehungen der Verbände,

z.B. Interessenverbände, politische Parteien die Institutionen sozialer Sicherheit mit anderen gesellschaftlichen Teilbereichen verknüpfen. Ebenfalls wissen wir sehr wenig über die sozialen Beziehungen, die zwischen den Institutionen sozialer Sicherheit und den Familienhaushalten bestehen. Gleichwohl spricht vieles für die Annahme, daß die Institutionen sozialer Sicherheit mit der Sozialstruktur in einer Weise verflochten sind, die sich in weitem Umfang als funktionale Beziehungsmuster darstellen lassen.

- die formale Rationalität der Institutionen. Als "formale Rationalität" wollen wir hier in Weiterführung eines Begriffes, den Max Weber in seiner Wirtschaftssoziologie eingeführt hat,⁸⁾ das Maß der Normierung und Standardisierung bezeichnen, das für eine kollektive Bedarfsdeckung in weitgehender Unabhängigkeit von konkreten Bedürfnissituationen verwaltungstechnisch möglich ist und tatsächlich angewendet wird. Wir wollen damit die verwaltungstechnische Grundlage begrifflich charakterisieren, die die Expansion der Systeme sozialer Sicherheit ermöglicht hat, indem sie diese aus der Bindung an die Bedürfnislage konkreter Personengruppen befreit hat. Die formale Rationalität der Institutionen sozialer Sicherheit wird verwaltungstechnisch über die Bildung abstrakter "formaler" Rechtsbegriffe (Normierungen von Anspruchsberechtigungen) und über strikte Verfahrensregeln des Verwaltungsvollzugs (Standardisierung der Verfahren und der Dienstleistungen) durchgesetzt. Normierung und Standardisierung der kollektiven Bedarfsdeckung über die Institutionen sozialer Sicherheit stellt i.S. der Wirtschaftssoziologie Max Webers explizit die Alternative zu einem System der Bedarfsdeckung dar, das sich an konkreten Lebenslagen bestimmter Personengruppen orientiert.

Sehen wir es sozialgeschichtlich für die westeuropäischen Länder als gegeben an, daß die Systeme sozialer Sicherheit zunächst auf die Bedürfnislage der Industriearbeiter, also auf einen historisch und soziologisch konkret bestimmten Personenkreis bezogen waren, so haben sie sich aus dieser partikularistischen Bindung entfernt, ohne ihre organisatorischen Prämissen verändern zu müssen. Die Ausdehnung der Systeme sozialer Sicherheit auf immer weitere Personenkreise war in der Normierung der Rechtsbegriffe und in der Standardisierung der Verwaltungsverfahren bereits angelegt. Da dieser Gesichtspunkt für ein soziologisches Verständnis der Institutionen sozialer Sicherheit wichtig ist, andererseits aber - wenn ich recht sehe - bisher kaum Beachtung gefunden hat, erscheinen einige Erläuterungen an dieser Stelle angezeigt.

Es kennzeichnet die Systeme sozialer Sicherheit in den westeuropäischen Ländern - und nicht nur in diesen - , daß sie zwar auf individuelle Bedürfnisse bezogen sind, sich auch von diesen her begründen und organisieren, zugleich aber in der Regel diese Bedürfnisse nur mittelbar abdecken. Oder wie es die Sozialpolitiker formulieren: Individuelle Bedürfnisse werden in einen sozialpolitischen Bedarf transformiert. Institutionen sozialer Sicherheit berücksichtigen individuelle Bedürfnisse nur insoweit, wie sie sich als Bedarf darstellen.⁹⁾ Der Bedarf, nicht die Bedürfnisse beschreibt die handlungswirksame Zieldimension der Institutionen sozialer Sicherheit. Der Bedarf ist als Anspruch auf Einkommen oder auf medizinische und soziale Dienstleistungen normiert. Die Leistungsgewährung ist in bürokratischen Verfahren und in den Organisationsformen des Dienstleistungsangebots standardisiert. An den normierten Bedarfsvorstellungen orientieren sich die Aktivitäten der Institutionen. Der Bedarf definiert die sozialen Probleme - nicht umgekehrt. Die Bedarfsdeckung selbst ist durch den Verwaltungsvollzug und durch die Organisationsformen fixiert. Die Beachtung

der Organisationsstandards ist wichtiger als die Kontrolle durch die Ergebnisse des Verwaltungshandelns.

Wirkungsanalysen der Sozialpolitik, die das Handeln der Institutionen an externen Kriterien zu messen und über die Rückkopplung seiner Effekte zu steuern suchen, könnten in dieser Hinsicht ein Korrektiv gegen die formale Rationalität der Institutionen sozialer Sicherheit bedeuten. Vielfach verstehen sich Untersuchungen zur Wirksamkeit sozialer Leistungen auch als eine Reorientierung sozialer Institutionen an sozialen Problemen oder an materialen Interessenlagen bzw. - um einen sich derzeit anbietenden Begriff zu verwenden - an "Lebenslagen". Allerdings scheint es mir keineswegs sicher zu sein, daß eine Wirkungsanalyse der Sozialpolitik, zumal wenn sie sich des Instruments Sozialer Indikatoren bedient, in der Tat ein Korrektiv gegen die formale Rationalität des Systems sozialer Sicherheit bildet. Die sog. Wirkungsanalyse der Sozialpolitik kann mit gleichüberzeugenden Argumenten auch als eine weitere Steigerung, ja geradezu als eine Vollendung der formalen Rationalität der Systeme sozialer Sicherheit vorgestellt werden.¹⁰⁾ Denn in aller Regel werden die Indikatoren, durch die die Wirkung von sozialpolitischen Maßnahmen gemessen werden, nicht aus einer alternativen Theorie der Sozialpolitik abgeleitet. Die Indikatoren orientieren sich nicht an den konkreten Lebenslagen bestimmter Bevölkerungsgruppen. Vielmehr beziehen sich Effektivitäts- und Effizienzmessungen sozialer Dienstleistungen, die derzeit bedeutsamsten Anwendungsbeispiele für die Wirkungsanalyse der Sozialpolitik, auf die offizielle Zieldimension der Systeme sozialer Sicherheit. Sie liefern dieser die ihr bis dahin fehlenden Verfahren, durch die sie auf soziale Verhältnisse bezogen werden kann. Doch die gesellschaftliche Wirklichkeit, die über Effektivitäts- und Effizienzmessungen repräsentiert wird, bleibt die in den sozialpolitischen Zielen vorgestellte und durch sozialpolitische Maßnahmen geordnete Realität. Terminologisch

gesprochen: Es wird die Bedarfsdeckung der Anspruchsberechtigten, nicht die Bedürfnisbefriedigung von Personengruppen gemessen. Die Wirkungsanalyse der Sozialpolitik erweitert die geltenden formalen Kontrollen (die Rechts- und die Rechnungskontrolle) lediglich um eine zusätzliche Dimension: die der Ergebnisfeststellung. Diese geschieht in weitgehender Unabhängigkeit von den Bedürfnissen konkreter Personengruppen.

Außer den bereits genannten charakteristischen Merkmalen gesellschaftlicher Institutionen zeichnen die Systeme sozialer Sicherheit ihre Bestandsgarantien aus. Wie alle gesellschaftlichen Institutionen sind auch die Systeme sozialer Sicherheit mehrfach garantiert:

- durch das Recht, häufig enthalten die Verfassungen Bestandsgarantien; das binnenstaatliche Recht wird durch eine Reihe zwischenstaatlicher Abmachungen ergänzt.
- durch die Staatsorganisation. Systeme sozialer Sicherheit sind Bestandteil der staatlichen Organisation.
- durch die Interessen gesellschaftlicher Verbände. Systeme sozialer Sicherheit sind mit gesellschaftlichen Interessengruppen eng verflochten.
- durch den Bezug auf elementare Bedürfnisse und damit auf ubiquitäre Interessen von jederman.

3. Gesellschaftliche Integration durch Systeme sozialer Sicherheit.

Eine soziologisch-theoretische Begründung der Systeme sozialer Sicherheit im Begriff der Institution hat für eine Soziologie der Sozialpolitik zwei Konsequenzen, denen wir uns abschließend zuwenden wollen.

Einmal wird die derzeit die Diskussion beherrschende politökonomische oder staatstheoretische Argumentation in ihrem Erklärungsanspruch stark beschnitten. Denn als

Institution kommt den Systemen sozialer Sicherheit eine eigenständige, nicht weiter ableitbare Qualität gesellschaftlicher Realität zu. Systeme sozialer Sicherheit sind nicht lediglich die Krücken einer vom Kapitalverwertungsprozeß restringierten Staatsmacht, die über die Sozialpolitik den Kapitalismus funktionsfähig hält und den politischen Eliten die Massenloyalität sichert. Eine Herleitung der Systeme sozialer Sicherheit aus der Intervention des Staates in den kapitalistischen Wirtschaftsprozess trägt zur Erklärung nur wenig bei. Sie erklärt den Vordergrund des Geschehens, sie gibt eine Ortsbestimmung der Intervention: die sozialpolitische Gesetzgebung. Auch deckt sie einige funktionale Beziehungen auf, die zwischen dem politischen Herrschaftsverband und der Interessenorganisation der Unternehmer bestehen. Zur Struktur und zur Dynamik der Systeme sozialer Sicherheit eröffnet sie dagegen keinen Zugang. Auch als ideologisches Deutungsmuster besitzt eine staatstheoretische Argumentation nur eine begrenzte Reichweite. Der Widerspruch zwischen der Standardisierung und Normierung kollektiver Bedarfsdeckung und den konkreten Lebenslagen bestimmter Personengruppen hat mit dem Grundwiderspruch von Kapital und Arbeit oder mit dem staatlich organisierten Kapitalismus offenbar wenig zu tun. Denn er ist auf die Sozialpolitik kapitalistischer Staaten nicht beschränkt. Formale Rationalität kollektiver Bedarfsdeckung und die materialen Ansprüche konkreter Personengruppen auf Gestaltung ihrer Lebenslage stehen hier wie dort zueinander im Widerspruch.

Die zweite Konsequenz betrifft die uns hier vor allem beschäftigende Frage, ob die Systeme sozialer Sicherheit ein Mechanismus gesellschaftlicher Integration sind, ja, ob sie entscheidend zur Integration westlicher Industriegesellschaften beitragen oder zumindest in der Vergangenheit beigetragen haben. Gesellschaftliche Institutionen - das gehört zu ihren kennzeichnenden Eigenschaften - erfüllen integrierende Funktionen. Denn sie sind auf individuelle

Bedürfnisse bezogen und sie sind mit der Sozialstruktur funktional verflochten. Die integrierende Wirkung der Systeme sozialer Sicherheit steht daher auf den ersten Blick außer Frage und ist im Institutionenbegriff bereits enthalten. An der globalen Fragestellung nach der Integrationswirkung der Systeme sozialer Sicherheit sind daher abgeleitete spezifische Fragen von Interesse:

- Welche Integrationsleistung kommt den Systemen sozialer Sicherheit neben der nationalstaatlichen Integration zu? Gerade, wenn wir bis in die Gegenwart hinein davon ausgehen müssen, daß sich die Systeme sozialer Sicherheit im politischen Kontext der westeuropäischen Nationalstaaten entwickeln.

- Welchen Einfluß auf die Integrationsleistung der Systeme sozialer Sicherheit hat die in allen westeuropäischen Ländern zu beobachtende Ausweitung auf immer weitere Personenkreise gehabt, die von der ursprünglichen Zielgruppe der Industriearbeiterschaft ausgehend schrittweise die gesamte Bevölkerung in die soziale Sicherheit einbezogen hat? Bezeichnet - in diesem Zusammenhang betrachtet - der Beveridge-Plan einen Wandel der Legitimationsgrundlagen der Systeme sozialer Sicherheit?

- Welches sind die integrierenden Mechanismen selbst? Über welche Beziehungen und Verflechtungen kommt eine Integration zustande? Und welches sind die integrierenden Inhalte selbst, d.h. wie haben wir uns die materiellen Substrate integrativer Beziehungen und ihrer symbolischen Bedeutungen vorzustellen?

Von dem hier vorgestellten institutionen-theoretischen Ansatz ausgehend lassen sich diese Fragen in gebotener Kürze beantworten.

Systeme sozialer Sicherheit treten an die Stelle vor-

industrieller Formen kollektiver Bedarfsdeckung. Die Vor- und Fürsorge für Alte, Kranke, Invalide, Behinderte sowie für Mütter und Kinder ist ein elementares und ubiquitäres gesellschaftliches Problem. Nicht die Verbürgung der Vor- und Fürsorge für die genannten Personengruppen als solche ist daher soziologisch von Interesse, sondern die Eigenart der Problemlösung. Unter den Bedingungen industrieller Gesellschaft wird diese durch zwei gesellschaftliche Mechanismen vorbereitet:

- die volkswirtschaftliche Einkommensrechnung und
- die Professionalisierung medizinischer und sozialer Dienste.

Wenden wir uns zunächst der Einkommensrechnung zu, in die die Verteilung der Sozialeinkommen einbezogen ist.

Die volkswirtschaftliche Einkommensrechnung behandelt die Verteilung von Sozialeinkommen in Analogie zur Bildung und Verteilung der Erwerbseinkommen. Neben den Ansprüchen aus der Teilnahme am gesellschaftlichen Produktionsprozeß kreieren die Systeme sozialer Sicherheit weitere Anspruchsberechtigungen. Neben das Merkmal der Erwerbstätigkeit als einkommensbegründender sozialer Norm treten die Merkmale aus den Mitgliedschaften in Systemen sozialer Sicherheit hinzu. Eine wesentliche Leistung der Systeme sozialer Sicherheit besteht darin, die aus den Mitgliedschaften sich herleitenden Anspruchsberechtigungen in gleicher Weise für die Einkommensverteilung verbindlich zu machen wie die Einkommensansprüche aus der Erwerbstätigkeit.

Es sind vornehmlich drei Eigenschaften dieser Mitgliedschaftsrechte, die ihre Durchsetzung als einkommensbegründende Tatbestände erleichtern:

- ihre formale Rechtsqualität,
- die Standardisierbarkeit des Verfahrens und
- ihre Offenheit gegenüber dem gesellschaftlichen Statussystem.

Als Offenheit der Einkommensansprüche aus sozialer Sicherheit gegenüber dem gesellschaftlichen Statussystem wollen wir hier den Verzicht auf redistributive Ziele bezeichnen. Die Einkommensverteilung, die durch die Systeme sozialer Sicherheit erfolgt - auch als Einkommensumverteilung gegenüber der funktionellen Einkommensverteilung bezeichnet - ist im wesentlichen horizontale Einkommensverteilung. Sie verteilt innerhalb der Einkommensschichten zwischen Erwerbsaktiven und -inaktiven. Damit vermeidet die Verteilung der Sozialeinkommen den andernfalls fälligen Konflikt mit dem gesellschaftlichen Statussystem. Die aus dem System sozialer Sicherheit fließenden Einkommensberechtigungen bleiben mit der Stratifikation der Erwerbsbevölkerung nach Einkommen und Sozialprestige vereinbar. Ja, mehr noch, sie entfalten auf diese Weise ihre gesellschaftliche Integrationswirkung. Der formale Charakter der Mitgliedschaftsrechte in den Systemen sozialer Sicherheit macht diese durchlässig für die Durchsetzung von Statusinteressen. Mitgliedschaftsrechte können von gesellschaftlichen Statusgruppen angeeignet werden. Mitgliedschaften in den Systemen sozialer Sicherheit werden damit Bestandteil der Statusorganisation. Sie ermöglichen die Absicherung von Statusinteressen auf den Lebensgebieten, die in die kollektive Bedarfsdeckung einbezogen sind.

Die Integration der Personen in die Systeme sozialer Sicherheit geschieht auf zweifachem Wege. Sie erfolgt über den Erwerb der Mitgliedschaften, diese gehören zum individuellen Besitzstand, und sie vollzieht sich über die Interessenverbände, die an der gesetzlichen Ausgestaltung und überwiegend auch an der Verwaltung der Systeme sozialer Sicherheit beteiligt sind.

Der skizzierte Zusammenhang von formal-rationaler Organisation und dadurch bedingter Offenheit der Systeme sozialer Sicherheit gegenüber dem gesellschaftlichen Statussystem und seiner Organisation macht die folgenden Erschei-

nungen verständlich:

- Die Ausdehnung der Systeme sozialer Sicherheit auf ganz heterogene Personengruppen wie z.B. Industriearbeiter, Selbständige, Behinderte.
- Die Einbeziehung ganz unterschiedlicher Lebenssituationen in das gesellschaftliche Statussystem: Alter, Invalidität, Krankheit, Arbeitslosigkeit. Diese Lebenssituationen können auf andere Weise von der Statusorganisation nicht erfaßt werden.
- Die Integration von Minderheiten in das gesellschaftliche Statussystem, deren politische Durchsetzungschancen marginal sind (z.B. Gastarbeiter).
- Die starke Verflechtung der Systeme sozialer Sicherheit mit Interessengruppen.

Ein zweiter gesellschaftlicher Mechanismus, der die Funktionsfähigkeit der Systeme sozialer Sicherheit unterstützt, ist die Professionalisierung medizinischer und sozialer Dienste. Systeme sozialer Sicherheit schaffen nicht nur zusätzliche Einkommensberechtigungen, sondern vermitteln medizinische und soziale Dienstleistungen. Sie sichern medizinische Behandlung, medizinische und soziale Pflege, medizinische und soziale Beratung. Sie sind auf typische Situationen der Hilfsbedürftigkeit ausgerichtet, in denen eine Abhängigkeit von kompetenter Hilfe familienfremder Dritter gegeben ist. Diese Situationen werden in der Regel als Behandlungs-, Pflege- und Beratungsbedürftigkeit beschrieben. Sie bezeichnen die Bedarfsrichtungen, auf die hin Dienstleistungen bereitgestellt werden.

Systeme sozialer Sicherheit übernehmen bei der Versorgung der Bevölkerung mit medizinischen und sozialen Diensten die Aufgabe, einen volkswirtschaftlichen Produktionszweig zu entwickeln. Über die Systeme sozialer Sicherheit werden die Finanzmittel gänzlich oder in wesentlichem Umfang aufgebracht, aus denen die medizinischen und sozialen Dienste unterhalten werden. Neben der Aufbringung der Mittel werden

in zunehmendem Umfang weitere Funktionen übernommen:
 Investitionsplanung und -kontrolle im Krankenhauswesen,
 Angebots- und Bedarfsplanung für alle Dienste,
 Qualitätssicherung, Koordination des spezialisierten Dienstleistungsangebots. Bei der Übernahme solcher Steuerungs- und Planungsfunktionen im medizinischen und sozialen Dienstleistungsbereich stehen die Systeme sozialer Sicherheit gegenwärtig mitten in einem Prozeß. Er trägt zur Umgestaltung und zur Modernisierung der Systeme bei.

Die Entwicklung eines volkswirtschaftlichen Produktionszweiges der medizinischen und sozialen Dienste setzt voraus, daß sich die Dienstleistungen normieren und standardisieren lassen. Alle genannten Funktionen, die der Finanzierung, der Investitionsplanung und -kontrolle, die der Angebots- und Bedarfsplanung oder die der Qualitätssicherung können ohne eine detaillierte Funktionsbeschreibung nicht ausgeübt werden. Es muß Übereinstimmung erzielt werden können, welchen Anforderungen die Dienstleistungen genügen sollen (Normierung) und auf welche Weise sie erbracht werden sollen (Standardisierung).

Die Normierungs- und Standardisierungsfähigkeit medizinischer und sozialer Dienste ergibt sich jedoch nicht von selbst, sondern bildet das Ergebnis einer wissenschaftlichen Durchdringung des Gegenstandes.¹¹⁾ Medizinische und soziale Dienstleistungen, die von Systemen sozialer Sicherheit vermittelt, geplant und koordiniert werden sollen, müssen um dieser Vermittlung willen einer wissenschaftlich begründeten Normierung und Standardisierung fähig sein. Die Verwissenschaftlichung medizinischer und sozialer Dienste erzwingt wiederum formale Sozialisationsprozesse der Dienstleistungsberufe und wird damit zur Grundlage der Professionalisierung. Sie bedeutet, daß auf der Grundlage des angeeigneten Wissens autonom gehandelt werden kann.

In diesem Sinne bildet die Professionalisierung medizinischer und sozialer Dienstleistungen die entscheidende

gesellschaftliche Voraussetzung für Systeme sozialer Sicherheit, die eine kollektive Bedarfsdeckung für Situationen der Behandlungs-, Pflege- und Beratungsbedürftigkeit organisieren. Sie erreichen das Maß der technisch möglichen Standardisierung und Normierung der kollektiven Bedarfsdeckung nur um den Preis der Professionalisierung der medizinischen und sozialen Dienstleistungen. Die formale Rationalität der Institutionen sozialer Sicherheit im Angebot von Dienstleistungen gründet in seiner wissenschaftlichen Durchdringung, in seiner Normierungs- und Standardisierungsfähigkeit. ¹²⁾

Anders als bei der Verteilung von Sozialeinkommen geschieht die Integration der Personen nicht primär über die Mitgliedschaftsrechte, auch nicht über die interessenmäßige Verflechtung des gesellschaftlichen Statussystems mit den Systemen sozialer Sicherheit. Die Integration erfolgt über die Inanspruchnahme der Dienstleistungen, soziologisch gesprochen über eine Interaktion. ¹³⁾ Erfüllung und Enttäuschung der in die Interaktion eingebrachten Erwartungen bilden die Bestimmungsgründe der Integration. Die normativen Erwartungen richten sich wesentlich auf die Kompetenz und auf die Verfügbarkeit familienfremder Dienstleistungen in Situationen der Behandlungs-, Pflege- und Beratungsbedürftigkeit. Da die Systeme sozialer Sicherheit in der Regel die Dienstleistungen nicht selbst erbringen, sondern über Professionen erbringen lassen müssen, ergibt sich ein offenkundiges Integrationsdefizit. Die vermittelte Beziehung, in der die Systeme sozialer Sicherheit zu ihren Klienten stehen, bedeutet eine Schwächung ihrer Integrationsleistung. Sie suchen ihr Integrationsdefizit durch eine Reihe von kompensatorischen Strategien zu überwinden. Dazu gehören die Öffentlichkeitsarbeit, die vermehrte Selbstdarstellung, die Pflege der Beziehungen zu den Mitgliedern und die Einrichtung oder Verstärkung der Partizipation. Selbstverwaltungsformen vielfältiger Art werden entwickelt. ¹⁴⁾

Neben der Integration durch Interaktion können wir eine Integration durch Interessengruppen feststellen, die jedoch anders als bei der Einkommensverteilung nicht aus der Statusorganisation hervorgeht, sondern an Merkmalen der Betroffenheit ansetzt. Betroffenheit kann sich in Selbsthilfegruppen organisieren, sie kann auch zur Bildung von Interessengruppen führen, die die Betroffenheit anderer zum identifizierenden Merkmal ihrer Interessenverfolgung machen. Badura und Mitarbeiter¹⁵⁾ haben unter dem Leitgedanken einer "konsumentenorientierten Gesundheitspolitik" eine breite, gut dokumentierte Perspektive auf den Prozeß gesellschaftlicher Integration im medizinischen und sozialen Dienstleistungsbereich gegeben.

4. Schlußbemerkung

Die folgenden Gesichtspunkte scheinen mir für eine vergleichende soziologische Bearbeitung der Integrationsleistung von Systemen sozialer Sicherheit fruchtbar zu sein:

- die "formale Rationalität" (Max Weber) der Institutionen sozialer Sicherheit. Sie beruht bei den Geldleistungen auf der Formalität der einkommensbegründenden Mitgliedschaftsrechte. Sie besteht bei den Dienstleistungen in dem Ausmaß der erreichten Verwissenschaftlichung und Professionalisierung der Dienste.
- die Verschiedenartigkeit der integrativen Beziehungen, die zwischen Sozialstruktur und Systemen sozialer Sicherheit bestehen. Für die Geldleistungen kommt die Integration über die Verflechtung von gesellschaftlicher Statusorganisation und Mitgliedschaftsrechten zustande. Für die Dienstleistungen erfolgt die Integration über die Interaktion und über Formen der Partizipation.

Anmerkungen

- 1) Bundesministerium für innerdeutsche Beziehungen (Hrsg.)
Bundesrepublik - Deutsche Demokratische Republik.
Systemvergleich 1 und Systemvergleich 3
Opladen (Westdeutscher Verlag) 1971 und 1975

- 2) Europäische Wirtschaftsgemeinschaft (Hrsg.) Das Wesen der
Sozialen Sicherheit in den Ländern der EWG in der Gegen-
wart. EWG-Studien Reihe Sozialpolitik Bd.3 Brüssel 1962

Dies. Europäische Konferenz über die Soziale Sicherheit
Brüssel 1962

Kommission der Europäischen Gemeinschaft, Indikatoren der
Sozialen Sicherheit, Brüssel 1971

F.X. Kaufmann, Sicherheit als soziologisches und sozial-
politisches Problem, Stuttgart (Enke) 1970, S.116 ff.

Alexander Domsch, Harmonisierung der sozialen Sicherungen
der EWG, Köln (Institut für Wirtschaftspolitik) 1973

- 3) Social Insurance and Allied Services. Report by Sir William
Beveridge. London 1942

- 4) EWG (Hrsg.) Das Wesen der sozialen Sicherheit a.a.O., S.10 ff.

- 5) Der Beveridge-Plan Zürich/New York (Europa-Verlag) 1943,
S. 15/16

- 6) Chr.v.Ferber, Die Institution der Arbeit in der industri-
ellen Gesellschaft. Habil.Schrift Rechts- und Staatswirt-
schaftliche Fakultät, Universität Göttingen, 1961

Helmut Schelsky, Zur soziologischen Theorie der Institution
In: Ders. (Hrsg.) Zur Theorie der Institution,
Düsseldorf 1970, S. 9-26

Wolfgang Lipp, Art. Institution I soziologisch
In: Evangelisches Staatslexikon 2. Aufl., Stuttgart/Berlin
(Kreuz-Verlag) 1975, S. 1011 ff.

- 7) Internationale Arbeitskonferenz, Übereinkommen und Empfeh-
lungen, 1919 - 1952, Genf (Internationales Arbeitsamt)
1954, S. 864 - 891

- 8) "Als formale Rationalität eines Wirtschaftens soll hier
das Maß der ihm technisch möglichen und von ihm wirklich
angewendeten Rechnung bezeichnet werden. Als materiale
Rationalität soll dagegen bezeichnet werden der Grad, in
welchem die jeweilige Versorgung von gegebenen Menschen-
gruppen (gleichviel wie abgegrenzter Art) mit Gütern durch
die Art eines wirtschaftlich orientierten sozialen Handelns
sich gestaltet unter dem Gesichtspunkt bestimmter (wie
immer gearteter) wertender Postulate." Wirtschaft und Ge-
sellschaft, 4.Aufl., Tübingen 1956, S.44

Im Sinne dieser Definition stellt die sozialpolitische

Wirkungsforschung, die "subjektive" soziale Indikatoren verwendet, noch keine materiale Rationalität kollektiver Bedarfsdeckung her. Erst Selbsthilfegruppen von der Art der Lebenshilfe oder der Anonymen Alkoholiker, die soziale Dienstleistungen unter einer ethischen Orientierung "solidarische Hilfe der Betroffenen" organisieren, erfüllen das Kriterium, daß nämlich die Lebenslage einer "gegebenen Menschengruppe" unter den Gesichtspunkt eines "wertenden Postulats" gestaltet wird.

- 9) Hans Achinger, Sozialpolitik als Gesellschaftspolitik 2. Aufl., Schriften des Deutschen Vereins für Öffentliche und Private Fürsorge Nr.249, Köln und Berlin 1971
- 10) "Die Etablierung von Sozialreports, Sozialen Indikatoren und Systemen der sozialen Gesamtrechnung ... (ist) nicht auf spezielle Regierungsmaßnahmen konzentriert, sondern auf die Rationalisierung des politischen Entscheidungsprozesses insgesamt." Wolfgang Zapf, Soziale Indikatoren. In: Soziologie. Festschrift für René König, Opladen (Westdeutscher Verlag) 1973, S.261
- 11) Karen Dunnell und W. Holland, Planung im Gesundheitsdienst In: Handbuch der Sozialmedizin, Bd.1, Stuttgart (Enke) 1975, S. 340
Manfred Pflanz, Allgemeine Epidemiologie, Stuttgart (Thieme) 1973
- 12) Herbert Weissenböck, Studien zur ökonomischen Effizienz von Gesundheitssystemen, Stuttgart (Thieme) 1974
- 13) Hermann Engler, Planungsprobleme im Gesundheitswesen. Zürich (Polygraphischer Verlag AG) 1970
- 14) Erich Standfest, Sozialpolitik und Selbstverwaltung. Zur Demokratisierung des Sozialstaats. WSI-Studie Nr. 35 Köln (Bund-Verlag) 1977
- 15) Forschungsbericht als Manuskript vervielfältigt, Konstanz 1978